



Hoy es Lu, 16 Sep 2019

Doctrina

**Título:** **Sviluppo agricolo e circolazione della terra. Circolazione dei fondi; diritto di prelazione**  
**Autor:** Alessi, Rosalba  
**País:** Italia  
**Publicación:** Revista Iberoamericana de Derecho Agrario - Número 10 - Agosto 2019  
**Fecha:** 23-08-2019 **Cita:** IJ-DCCLV-857

[Índice](#)

Sumarios

Il saggio si concentra sul problema del concorso/conflitto tra diritti di prelazione. Si osserva che in un quadro normativo ampio e in qualche caso ambiguo, i potenziali conflitti, ove non regolati dalla legge, vadano risolti attraverso una indagine caso per caso che valorizzi l'obiettivo perseguito dalla legge e prenda in considerazione la rilevanza degli interessi protetti e dei valori di riferimento, alla ricerca di un bilanciamento che indirizzi nella scelta dei relativi criteri.

**SVILUPPO AGRICOLO- CIRCOLAZIONE DELLA TERRA - CIRCOLAZIONE DEI FONDI- DIRITTO DI PRELAZIONE.**



Introduzione

I. La circolazione "orientata" dei fondi agricoli

II. L'istituto della prelazione

III. La prelazione agraria a favore dei coltivatori del fondo e dei proprietari confinanti

IV. Concorso di più aventi diritto e regole legali

V. Moltiplicazione degli aventi diritto e dei possibili conflitti

VI. Prelazione ereditaria e prelazione agraria

**Sviluppo agricolo e circolazione della terra**

**Circolazione dei fondi; diritto di prelazione**

Rosalba Alessi\*

**Introduzione** [\[arriba\]](#)

Il diritto di prelazione si caratterizza, nel diritto italiano, quale strumento per orientare il trasferimento dei diritti sul bene-terra a favore di beneficiari qualificati, in particolare imprenditori agricoli prevalentemente dediti all'attività agricola con impiego della propria forza lavoro o anche di quella dei loro familiari. La prelazione legale attribuisce ad un soggetto il diritto ad essere preferito nel caso di alienazione della proprietà (o di un altro diritto). Dunque non tocca la libertà di scelta dell'attuale titolare del diritto sul se, quando e a quali condizioni privarsi del suo

VII. Individuazione e comparazione dei fini: alla ricerca di criteri di bilanciamento

Notas

diritto; ma soltanto gli impone, nel caso decidesse di privarsene, di rivolgersi al titolare del diritto di prelazione piuttosto che ad un partner liberamente scelto. Può definirsi strumento di soft law, poiché non “sospende” le regole di mercato. Il trasferimento del diritto avverrà al prezzo conseguibile nella libera contrattazione di mercato e solo a seguito dell’autonoma determinazione di alienare del titolare del diritto. Una tecnica efficace di intervento per assicurare stabilità alle imprese agricole insediate sul fondo in vendita (ad esempio prelazione agraria dei coltivatori insediati) ovvero per favorire lo sviluppo di unità aziendali di dimensioni adeguate (prelazione agraria dei confinanti).

Le leggi più recenti hanno ampliato le ipotesi di prelazione facendo emergere possibili conflitti fra potenziali beneficiari

Il saggio si concentra sul problema del concorso/conflitto tra diritti di prelazione. Si osserva che in un quadro normativo ampio e in qualche caso ambiguo, i potenziali conflitti, ove non regolati dalla legge, vadano risolti attraverso una indagine caso per caso che valorizzi l’obiettivo perseguito dalla legge e prenda in considerazione la rilevanza degli interessi protetti e dei valori di riferimento, alla ricerca di un bilanciamento che indirizzi nella scelta dei relativi criteri.

### I. La circolazione “orientata” dei fondi agricoli [arriba]

Il problema della circolazione dei terreni suscettibili di sfruttamento produttivo ha sempre avuto un posto di rilievo nelle politiche di sviluppo agricolo. “Governare” o quanto meno orientare il trasferimento dei diritti sul bene-terra-è infatti strumento indispensabile in vista di assicurare innanzitutto

a) il mantenimento della destinazione produttiva del bene entro unità aziendali di dimensioni adeguate;

b) la stabilità delle imprese agricole insediate sui fondi rustici (condotte su fondo altrui) e la continuità di quelle a conduzione diretta.

Il raggiungimento di tali obiettivi richiede il sacrificio o comunque il ridimensionamento delle scelte di autonomia privata: una sospensione o correzione delle regole generali di trasmissione del diritto di proprietà o di altri diritti a causa di morte, una limitazione degli spazi lasciati alle

libere determinazioni dei privati, in vista di assicurare ai diritti sulla terra una circolazione “guidata” a beneficio di taluni soggetti “qualificati”. Si parla appunto di “successione qualificata” tutte le volte in cui la legge indirizza in vario modo la successione a causa di morte o anche il subentro per atto tra vivi verso soggetti che, indipendentemente dalla qualità di eredi e dalla posizione nella successione ereditaria nel primo caso o dalle scelte dell’autonomia privata nel secondo caso, vengono ritenuti più meritevoli, più affidabili, in vista della gestione produttiva del bene.

Così, nel diritto italiano, alla morte del proprietario di un fondo rustico condotto o coltivato direttamente da lui o dai suoi familiari, si aprirà la successione ereditaria sulla proprietà del bene secondo le regole generali, ma quelli tra gli eredi che al momento della successione risultino aver esercitato e continuino ad esercitare sul fondo l’attività agricola, hanno diritto a continuare nella conduzione e coltivazione anche nelle porzioni ricomprese nelle quote degli altri coeredi e sono considerati affittuari delle stesse (art. 49 Legge 3 maggio 1982, n° 203). La legge non sospende le regole della successione ereditaria nella proprietà ma le “adatta” all’obiettivo della continuità della conduzione dell’impresa attraverso una limitazione dei diritti dei coeredi. La proprietà nella quale alcuni di essi subentrano non sarà infatti piena ma gravata da un rapporto di affitto agrario con altri coeredi, instaurato per legge.

Anche il regime dei diritti di godimento su fondo altrui subisce, per le stesse ragioni, talune deroghe : così, il contratto di affitto agrario, che dovrebbe sciogliersi alla morte dell’affittuario, continuerà invece (indipendentemente da un atto di volontà del proprietario concedente), se fra gli eredi dell’affittuario defunto vi sia persona che abbia esercitato e continui ad esercitare attività agricola come coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale (art. 50 Legge n° 203/1982)[1]. Qui il diritto al subentro nel contratto di affitto non si lega necessariamente all’attività agricola svolta su quel fondo, sicché la finalità è quella di assicurare continuità all’azienda, prima ancora che tutelare chi avesse qualche legame con l’affittuario deceduto.

## **II. L’istituto della prelazione** [arriba]

Un ordinamento come quello italiano, che riconosce la proprietà privata e ne subordina i

limiti al raggiungimento di finalità sociali previste dalla legge (art. 42 e 44 Costituzione), nel quadro peraltro di principi sovranazionali che alla proprietà assegnano il rango di diritto fondamentale (art. 1 protocollo aggiuntivo n° 1 alla CEDU), nel perseguire l'obiettivo di una circolazione orientata del bene-terra ha dovuto ben presto abbandonare strumenti coattivi di intervento quali quelli che caratterizzarono la riforma agraria degli anni '50 del secolo scorso (espropriazione delle terre ricomprese in vasti appezzamenti non adeguatamente sfruttati e redistribuzione tra i contadini) per tecniche meno lesive degli spazi di autonomia privata.

L'istituto della prelazione attribuisce ad un soggetto il diritto ad essere preferito nel caso di alienazione della proprietà (o di un altro diritto). Dunque non tocca la libertà di scelta dell'attuale titolare del diritto sul se, quando e a quali condizioni privarsi del suo diritto; ma soltanto gli impone, nel caso decidesse di privarsene, di rivolgersi al titolare del diritto di prelazione piuttosto che ad un partner liberamente scelto ; l'avente diritto potrà acquistarlo, così esercitando il suo diritto di prelazione, ma alle condizioni che l'alienante avrà ottenuto nella libera contrattazione, sul mercato.

La prelazione dunque può ben definirsi strumento di soft law, almeno nel senso che non limita se non marginalmente l'ambito di autonomia privata e, soprattutto, non "sospende" le regole di mercato, poiché il trasferimento del diritto, seppur rivolto dalla legge in una determinata direzione, non avverrà se non al prezzo conseguibile nella libera contrattazione di mercato e solo a seguito dell'autonoma determinazione di alienare del titolare del diritto.

Normalmente utilizzabile tra privati per libero accordo tra di essi (la prelazione convenzionale, che trova fonte in un contratto o patto di prelazione), l'istituto trova notevole fortuna nella legislazione agraria del secondo dopoguerra nella sua versione di prelazione legale, vale a dire di diritto di prelazione che trova fonte non nella libera volontà delle parti ma nella legge la quale determina i soggetti obbligati e i beneficiari e, soprattutto, ne rafforza il funzionamento e l'efficacia accompagnandovi, quale rimedio, il diritto di riscatto. Ed invero, la violazione dell'obbligo di prelazione di fonte convenzionale, stante la regola per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 C.C. italiano), non pregiudica mai il trasferimento a terzi del diritto,

seppure in danno dell'avente diritto alla prelazione, il quale potrà chiedere solo il risarcimento del danno a chi con lui si era obbligato convenzionalmente. Nel caso di prelazione legale, invece, l'ordinamento intende assicurare il raggiungimento dell'obiettivo per cui il diritto di prelazione è previsto, vale a dire la trasmissione del diritto alienato non a terzi ma al soggetto che, in ragione delle qualità possedute, è individuato come beneficiario e al quale si intende garantire il subentro nel diritto alienato. In presenza del diritto di riscatto la violazione dell'obbligo di prelazione di fonte legale è idonea a travolgere l'acquisto del terzo, poiché il beneficiario al quale non sia stata data la possibilità di esercitare il proprio diritto potrà esercitare il complementare rimedio del riscatto, vale a dire il diritto di chiedere di subentrare in luogo del terzo, alle medesime condizioni di acquisto, nel diritto trasferito. Il diritto di prelazione legale è invero quasi sempre dotato del carattere della realtà, cioè opponibilità ai terzi, in forza del binomio prelazione-riscatto.

Il modello è quello consegnato all'art. 732 C.C. italiano nel caso di comunione ereditaria (anche fuori della materia agricola dunque) vale a dire il diritto di prelazione riconosciuto ai coeredi, e assistito dal rimedio del (riscatto o) retratto successorio: qui a garanzia del mantenimento della comunione sui beni ereditari tra coeredi, i quali dovranno essere preferiti dal coerede che intenda alienare la propria quota. Ed è a questa versione più forte di prelazione che il nostro legislatore fa ricorso in materia agraria sempre più spesso.

### **III. La prelazione agraria a favore dei coltivatori del fondo e dei proprietari confinanti** [arriba]

“In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi coltivati in affitto a coltivatori diretti, , a mezzadria, a colonia parziaria, o a compartecipazione, esclusa quella stagionale, l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante, a parità di condizioni, ha diritto di prelazione purché coltivi il fondo da almeno due anni, non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di ricomposizione fondiaria, e il fondo per il quale intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia”.

Così dispone, al primo comma, l'art. 8 di una legge non a caso contenente "Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice", Legge 26 maggio 1965, n° 590.

Si tratta della fattispecie più conosciuta (e maggiormente utilizzata nella prassi) di prelazione agraria. Oggetto sono infatti i fondi rustici (che tali sono destinati a rimanere, escludendosi la prelazione se i fondi sono destinati ad una diversa utilizzazione, edilizia, industriale o turistica sulla base di piani urbanistici anche se in corso di approvazione); e beneficiari, in caso di vendita o concessione in enfiteusi (ma non di permuta, vendita forzata o fallimento) sono i coltivatori diretti[2] che, sulla base di un titolo valido - contratto di affitto, mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione- vi siano insediati e lo coltivino da almeno due anni. Obiettivo dichiarato è quello di assicurare stabilità a tale insediamento e mantenere al fondo la sua destinazione all'impiego ottimale della forza lavoro della famiglia coltivatrice. Infatti, il coltivatore non ha il diritto di prelazione se aveva a disposizione altri fondi in proprietà o possesso di una certa dimensione (valore imponibile a fini fiscali superiore ad una certa cifra), e dunque idonei all'insediamento della sua famiglia, e li ha venduti nel biennio precedente; ancora, non vi sarà prelazione se il fondo rustico oggetto della vendita, eventualmente considerato in aggiunta ad altri piccoli appezzamenti di terreno a disposizione del coltivatore, abbia superficie superiore al triplo di quella occorrente per l'impiego pieno della capacità lavorativa della famiglia del coltivatore. Obiettivo è dunque assicurare la stabilità dell'impresa agricola insediata sul fondo, ma al contempo lasciare a disposizione della famiglia coltivatrice un fondo rustico adeguato all'impiego della forza lavoro in essa disponibile.

L'ambito dei beneficiari - sempre in coerenza con la finalità sopra evidenziata ed in presenza degli altri requisiti ricordati - è stato successivamente ampliato, ricomprendendo sia le società agricole di persone nelle quali almeno la metà dei soci rivesta la qualifica di coltivatore diretto (art. 2, comma 3 del D.lgs. 29 marzo 2004, n° 99) sia le società cooperative agricole nelle quali almeno la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto (art. 7 ter della Legge 11 agosto 2014 n° 116).

La prelazione agraria ha carattere reale .Se infatti il proprietario non adempie al suo obbligo (legale)

di consentire al beneficiario l'esercizio del diritto di prelazione - notificandogli un contratto preliminare di vendita con l'indicazione del prezzo e delle relative clausole, affinché possa accettare entro i trenta giorni successivi - il coltivatore potrà, entro un anno dalla trascrizione della vendita con un terzo, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa (art. 8 l. 590/1965, comma 5). Alla consueta sanzione della nullità del contratto stipulato in violazione di una norma inderogabile (secondo quanto previsto dall'art. 1418 comma 1 C. C. italiano), la legge preferisce qui un rimedio più efficace, cioè il diritto di riscatto, che assicura la conservazione dell'atto di trasferimento con la sostituzione del beneficiario della prelazione al terzo acquirente. Si tratta di un diritto potestativo - il cui esercizio produce effetti nella sfera giuridica altrui senza bisogno della cooperazione di questi - che si esercita tramite una dichiarazione unilaterale di carattere negoziale da portare a conoscenza del destinatario; dichiarazione che può ben essere formulata in via stragiudiziale ma anche mediante la notifica dell'atto di citazione in giudizio.

Alla prelazione del coltivatore insediato sul fondo si è affiancata ben presto la prelazione agraria del coltivatore confinante.: l'art. 7 della Legge 14 agosto 1971, n° 817, infatti, oltre ad apportare alcune modifiche all'art. 8 Legge 590/1965 (il cui testo aggiornato abbiamo sopra riportato), ha riconosciuto il diritto di prelazione, sempre nel caso di vendita o concessione in enfiteusi di fondi rustici, anche al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con i fondi offerti in vendita, purché sui fondi in vendita non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti (art. 7, comma 2, n° 2); anche questa seconda categoria di beneficiari è stata poi ampliata con l'inserimento nella norma dell'ulteriore numero 2 bis che estende il diritto di prelazione, alle medesime condizioni, anche al proprietario di terreni confinanti che sia imprenditore agricolo professionale<sup>[3]</sup> (comma aggiunto dall'art. 1 della Legge 28 luglio 2016 n° 154). Il "confine" tra i fondi, secondo la nostra giurisprudenza, deve interpretarsi in senso rigoroso, come contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco dei fondi interessati lungo la comune linea di demarcazione e dunque non vi sarà diritto di prelazione se i fondi sono separati da una strada o da un corso d'acqua, non potendo supplire una contiguità c.d. funzionale.

#### IV. Concorso di più aventi diritto e regole legali [arriba]

La formulazione dell'art. 7 Legge n° 817/1971 risolve a monte, come abbiamo visto, il possibile conflitto tra categorie di beneficiari a diverso titolo del diritto di prelazione, escludendo un concorso tra le due prelazioni. Il diritto di prelazione è riconosciuto ai proprietari di fondi confinanti in possesso dei requisiti di legge solo se nel fondo in vendita non siano insediati coltivatori sulla base di un contratto di affitto, mezzadria, colonia, compartecipazione. Da notare però che la legge non fa alcun riferimento alla effettiva titolarità del diritto di prelazione da parte dei coltivatori insediati: il diritto di prelazione è precluso ai confinanti per la sola circostanza che affittuari, mezzadri, coloni o compartecipanti siano insediati sul fondo, e dunque potenziali titolari di diritto di prelazione, ma a prescindere dal fatto che essi abbiano o meno in concreto i requisiti per esercitare a loro volta il diritto di prelazione di cui all'art. 8 della Legge n° 590 del 1965 e dalla circostanza che, avendoli, lo esercitino ovvero vi rinuncino. La legge ha voluto eliminare in radice ogni possibile conflitto e controversia escludendo la prelazione del confinante in ogni caso. La ragione è agevolmente individuabile : la prelazione del confinante si giustifica in vista di consentire un migliore accorpamento di fondi condotti con coltivazione diretta; la presenza di titolari di diritti di godimento già insediati sul fondo in vendita impedirebbe questo risultato, a meno di prevedere che l'acquisto da parte del coltivatore confinante comporti la cessazione del rapporto di affitto, mezzadria, colonia, etc. Risultato che la legge intende evitare, poiché in questo caso la più razionale utilizzazione della forza lavoro della famiglia coltivatrice del confinante si raggiungerebbe col sacrificio della stabilità dell'impresa coltivatrice già insediata sul fondo.

Non così esplicita, ma agevolmente desumibile dal quadro normativo è la scelta che riguarda il trattamento riservato all'imprenditore agricolo professionale. Tale figura, nei provvedimenti in materia di intervento sullo sviluppo agricolo e di sostegno all'imprenditorialità agricola, è equiparata a quella di coltivatore diretto e destinata anzi a soppiantarla, nel contesto di una agricoltura moderna nella quale la figura del coltivatore diretto - come imprenditore che organizza in prevalenza forza lavoro familiare - sembra destinata a ridimensionarsi, e a lasciare il posto ad un imprenditore prevalentemente dedito



all'attività agricola con una organizzazione moderna dei fattori produttivi, compresa la forza lavoro altrui e le macchine. Tuttavia, nel caso della prelazione agraria, la legge chiaramente esclude l'imprenditore agricolo professionale eventualmente insediato sul fondo in vendita dall'ambito dei beneficiari della prelazione e gli attribuisce il diritto di prelazione solo se proprietario di un fondo confinante con quello da trasferire. L'interpretazione, come si è detto confortata dal quadro normativo, è accolta pacificamente dai nostri giudici.

E' sempre la legge poi a risolvere i problemi del concorso tra più aventi diritto allo stesso titolo (più coltivatori insediati o più proprietari confinanti).

Il comma 9 dell'art. 8 Legge n° 590/1965 regola il caso in cui il fondo in vendita sia coltivato da più affittuari, mezzadri o coloni, disponendo che la prelazione può essere esercitata solo congiuntamente da tutti. In caso di rinuncia di uno o più di essi, gli altri potranno esercitare congiuntamente il diritto di prelazione, purché le dimensioni del fondo a questo punto non diventino eccessive rispetto all'obiettivo della presenza di una impresa coltivatrice (superficie eccedente il triplo della complessiva capacità lavorativa delle loro famiglie).

Più complesso si è rivelato, almeno all'indomani della emanazione della Legge n° 817 del 1971, il problema del concorso tra più confinanti aventi diritto alla prelazione agraria. Nel silenzio della legge, invero, dottrina e giurisprudenza avevano prospettato criteri diversi. Abbandonata ben presto la proposta di un ordine per così dire casuale, determinato dalla priorità della manifestazione dell'intenzione di esercitare il diritto - che peraltro avrebbe rimesso la scelta all'alienante, dal quale deve partire l'iniziativa di notificare le condizioni di vendita - la giurisprudenza della nostra Corte di Cassazione si era attestata su un criterio più coerente con la finalità dell'istituto, riconoscendo preferenza tra più aventi diritto a colui che, indipendentemente dall'entità della superficie posseduta, dimostrasse che, con l'accorpamento, si sarebbe realizzata l'unità produttiva più efficiente dal punto di vista tecnico ed economico (tenuto conto sia dell'entità che delle caratteristiche fisiche e colturali dei terreni), ma anche la migliore utilizzazione della forza lavoro disponibile da parte del proprietario del fondo confinante e la stabilità nel tempo

assicurata con l'accorpamento all'azienda da costituire.

Il legislatore è tuttavia finalmente intervenuto a risolvere con criteri legali la questione. Così l'art. 7 del D.lgs. 18 maggio 2001, n° 228 ,ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione in presenza di più confinanti, ha dettato alcuni criteri preferenziali: nell'ordine, la presenza nelle rispettive imprese, o in cooperative di conduzione associata di terreni, di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni, il numero di essi e il possesso da parte degli stessi di adeguate conoscenze e competenze. Dunque, la priorità è data, nell'ordine, dall'età (secondo la fascia ivi indicata), dal numero e infine, dal possesso di adeguate competenze. Criteri che tuttavia potrebbero non essere decisivi in concreto, così da dover tornare ad utilizzare quello elaborato dai giudici.

Al migliore accorpamento, in termini di efficienza dell'unità produttiva così costituita, occorrerà tornare a fare riferimento nel caso (non contemplato dalla legge) di conflitto tra comproprietari del fondo confinante. Ciascuno di essi infatti può esercitare il diritto di prelazione indipendentemente dagli altri comproprietari, se ne ha i requisiti, e, in caso di conflitto, sarà preferito quello tra gli aventi diritto che dimostri la maggior attitudine a costituire una unità poderale produttiva più efficiente (così Cass. 1 aprile 2003, n° 4916).

I criteri preferenziali dettati con il citato D.lgs. n° 228 del 2001 (e il riferimento alla qualità dei soci di cooperative o associazioni) confermano che il legislatore pone sullo stesso piano - ritenendoli allo stesso modo meritevoli rispetto alla finalità della prelazione - coltivatori diretti e imprenditori a titolo principale (o imprenditori professionali secondo la nozione più attuale). Non vi è spazio dunque per una lettura delle norme sulla prelazione del confinante che assegni una posizione differente (preferenziale o subordinata) alle due categorie di aventi diritto, coltivatori diretti o imprenditori a titolo principale. Si applicheranno pertanto solo i criteri preferenziali introdotti dal citato decreto o quello, generale, del migliore accorpamento, proposto dalla giurisprudenza, considerando indifferentemente le due categorie di aventi diritto.

**V. Moltiplicazione degli aventi diritto e dei possibili conflitti** [arriba]

Non tutti i potenziali conflitti tra aventi diritto alla prelazione agraria trovano però soluzione in criteri espressamente previsti dalla legge. La questione sembra riproporsi in due casi e per l'esercizio di diritti di prelazione introdotti di recente.

Nel primo caso si tratta del diritto di prelazione che la legge (art. 66 comma 3 D.l. 24 gennaio 2012 n° 1, convertito nella Legge 24 marzo 2012, n° 27) ha riconosciuto a favore dei giovani imprenditori agricoli, come definiti ai sensi del D.lgs. 21 aprile 2000 n° 185 (cioè di età compresa tra i 18 e i 40 anni) nelle procedure di vendita di terreni agricoli e a vocazione agricola, di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici statali, per i quali la medesima legge prevede il passaggio dal demanio al patrimonio disponibile e la vendita mediante negoziazione diretta con potenziali acquirenti.

Un ulteriore diritto di prelazione è stato da ultimo previsto con il comma 119 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2017 n° 205 a favore di giovani titolari di un "contratto di affiancamento" come definito nella medesima norma. Si tratta di un contratto - della durata massima di tre anni - stipulato tra un imprenditore agricolo o coltivatore diretto di età superiore ai sessantacinque anni o pensionato e giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni, anche organizzati in forma associata, che non siano titolari di diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su terreni agricoli, con il quale il primo si impegna a trasferire al giovane affiancato le proprie competenze e il giovane imprenditore agricolo si impegna a contribuire direttamente alla gestione, anche manuale, dell'impresa, d'intesa con il titolare, e ad apportare le innovazioni tecniche e gestionali necessarie alla crescita dell'impresa; gli utili dell'impresa andranno ripartiti tra di essi in modo da assicurare al giovane affiancato una percentuale compresa tra il 30 e il 50 per cento. In presenza di contratto di affiancamento i giovani avranno accesso prioritario ai finanziamenti per la realizzazione di piani aziendali, anche di miglioramento fondiario.

E' evidente che l'istituto dell'affiancamento previsto per il triennio 2018-2020 e dunque per il momento considerato come misura transitoria - intende intanto assicurare all'agricoltore anziano, o, meglio all'azienda che egli conduce, un apporto di competenze ed energie "fresche", ma in prospettiva favorire e "guidare" un ricambio generazionale. Infatti la norma ora ricordata prevede che "il contratto può stabilire il subentro del giovane imprenditore agricolo nella gestione

dell'azienda"; inoltre, "al giovane imprenditore agricolo è garantito in caso di vendita, per i sei mesi successivi alla conclusione del contratto, un diritto di prelazione con le modalità di cui all'articolo 8 della Legge 26 maggio 1965, n° 590". Il subentro nella gestione aziendale (rimanendo impregiudicata la titolarità del diritto di proprietà sul fondo e la circolazione per atto tra vivi o a causa di morte) potrà essere assicurato al giovane affiancato per via convenzionale e secondo quanto eventualmente previsto nel contratto. Nel caso invece di alienazione del fondo - per i sei mesi successivi ma, deve ritenersi, a maggior ragione in costanza di contratto di affiancamento, durante il quale non sembra vietato un passaggio di proprietà- interverrà un diritto di prelazione legale.

Il rinvio all'art. 8 della legge n° 590/1965 pone il giovane affiancato nella medesima posizione riconosciuta ad affittuari, mezzadri, coloni, compartecipanti, insediati sul fondo e aventi diritto alla prelazione, se in possesso dei requisiti ivi previsti. Tali requisiti dovranno in principio essere posseduti anche dal giovane affiancato: ma la precisazione è qui superflua poiché la non titolarità di altri fondi in proprietà (attuale o nel biennio precedente), richiesta per i coltivatori insediati sul fondo, è qui a monte requisito per potere essere parte di un contratto di affiancamento. L'assimilazione ai coltivatori insediati nel fondo dovrebbe assicurare al giovane affiancato la medesima tutela rispetto all'interesse di eventuali coltivatori confinanti: la presenza dell'affiancato dovrebbe cioè escludere il diritto di prelazione dei confinanti, il cui acquisto comprometterebbe la continuità nella conduzione aziendale avviata con il contratto di affiancamento.

Si profila però un concorso o conflitto tra più aventi diritto alla prelazione a diverso titolo che la legge non regola: tra i coltivatori eventualmente insediati sul fondo e titolari dei contratti agrari di cui all'art. 8 Legge n° 590/1965 e il giovane imprenditore titolare del contratto di affiancamento. Non sembra invero applicabile, in questo caso, la regola di cui al comma 9 dell'art. 8 Legge n° 590/1965, che impone l'esercizio congiunto della prelazione ai coltivatori insediati sul fondo. Qui infatti si regola il concorso tra più beneficiari allo stesso titolo - coltivatori insediati sulla base di un contratto di affitto, mezzadria etc.- mentre l'affiancato vanta un diritto di prelazione in quanto cogestore dell'azienda e interessato a mantenere questo ruolo.

Il concorso tra aventi diritto alla prelazione a diverso titolo potrebbe prospettarsi anche nel caso della prelazione riconosciuta a favore di giovani imprenditori agricoli in occasione della vendita di beni pubblici demaniali trasferiti al patrimonio disponibile. Dall'originaria natura del bene deriva però, in questo caso, che eventuali coltivatori insediati sarebbero titolari di un diritto derivante da concessione amministrativa, poiché i beni demaniali o che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato possono essere attribuiti in godimento ai privati solo mediante concessione e non possono essere oggetto di rapporti regolati dal diritto privato. I coltivatori concessionari, ove presenti, non potrebbero assimilarsi ai coltivatori insediati sulla base di un contratto agrario. Deve escludersi infatti la possibilità di una interpretazione estensiva dell'art.8 della Legge n° 590/1965 e in generale delle norme in tema di prelazione: "e ciò per l'ovvia considerazione" come ha chiarito la nostra Suprema Corte "che il diritto di prelazione e di riscatto apportano, in concreto, una significativa limitazione del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., perché una delle prerogative fondamentali del proprietario è quella di alienare il proprio diritto ad un soggetto liberamente scelto"(Cass.25 marzo 2016, n° 5.952). Le norme sul diritto di prelazione e di riscatto sono norme di stretta interpretazione, che prevedono un numero chiuso di ipotesi e non consentono estensioni al di fuori di quelle tassativamente previste fra le tante, vedi Cass. 5 marzo 2007, n° 5.072).

All'acquisto dei fondi pubblici così posti in vendita potrebbero semmai essere interessati i coltivatori diretti o imprenditori professionali proprietari di fondi confinanti : e ci si deve allora chiedere come possa risolversi l'eventuale conflitto.

Il quadro normativo, abbastanza ampio ormai e in qualche caso ambiguo, impone all'interprete una indagine caso per caso, che tenga conto cioè della natura, del fondamento e della finalità di ciascuna delle ipotesi di prelazione previste. Acquista così rilievo decisivo l'obiettivo di volta in volta perseguito dalla legge, e, al contempo, la rilevanza degli interessi protetti e dei valori di riferimento, alla ricerca di una inevitabile gerarchia o almeno di un bilanciamento che giustifichi la soluzione del conflitto o indirizzi nella scelta dei criteri per regolare un eventuale conflitto.

E' quanto del resto hanno cercato di fare la nostra dottrina e soprattutto la nostra giurisprudenza con riguardo all'ipotesi classica di concorso/conflitto: quello tra prelazione ereditaria e prelazione agraria, su cui solo di recente sembra sia stata fatta maggiore chiarezza[4].

## **VI. Prelazione ereditaria e prelazione agraria** [arriba]

Come abbiamo già ricordato, il codice civile italiano, all'art. 732, prevede una ipotesi di prelazione legale, accompagnata da diritto di riscatto (il c.d. retratto successorio), a favore dei coeredi. " 1. Il coerede, che vuol alienare la sua quota o parte di essa, deve notificare la proposta di alienazione, indicandone il prezzo, agli altri coeredi, i quali hanno diritto di prelazione. Questo diritto deve essere esercitato nel termine di due mesi dall'ultima notificazione. In mancanza della notificazione, i coeredi hanno diritto di riscattare la quota dall'acquirente e da ogni successivo avente causa, finché dura lo stato di comunione ereditaria. 2. Se i coeredi che intendono esercitare il diritto di riscatto sono più, la quota è assegnata a tutti in parti uguali".

E' evidente ed antica la finalità perseguita dalla regola, che è quella di preservare, finché possibile, la permanenza tra i coeredi (in principio appartenenti al nucleo familiare, ristretto o allargato, del defunto) della proprietà del patrimonio ereditario indiviso.

Il comma 12 dell'art. 8 Legge n° 590/1965, a conclusione delle regole che disciplinano il regime della prelazione agraria, dispone che "Ai soggetti di cui al primo comma"- cioè i coltivatori insediati sul fondo aventi diritto alla prelazione- "sono preferiti, se coltivatori diretti, i coeredi del venditore".

La norma da ultimo ricordata ha posto una serie di problemi interpretativi. Ci si è chiesti innanzitutto quando essa risulti in concreto applicabile, considerato che la vendita di una quota ereditaria non equivale alla vendita di un singolo bene (il fondo rustico); e, se il coerede vendesse una quota di proprietà di un bene ricadente nell'asse ereditario, la vendita non avrebbe efficacia traslativa, rimanendo subordinata all'assegnazione al coerede, in caso di divisione, di quel bene o porzione di bene. Un concorso/conflitto tra prelazione ereditaria e prelazione agraria si potrebbe presentare, si è

detto, solo nel caso in cui il fondo rustico di cui viene alienata una quota sia l'unico bene dell'asse ereditario. Alla prevalenza della prelazione agraria rispetto a quella ereditaria si è poi tentato di assegnare portata generale: nel senso che la qualità di coltivatore diretto interverrebbe come criterio preferenziale anche tra i coeredi aventi diritto alla prelazione.

Entrambe le questioni sono state chiarite, in linea con sentenze precedenti, dalla recente pronuncia della Corte di Cassazione: Cass. 11 settembre 2017, n° 21.050.

La Corte, richiamando appunto la sua precedente giurisprudenza (vedi ad esempio Cass. 7 giugno 2016, n° 12.520 e Cass. 7 novembre 2013, n° 25.052) ha ribadito che il diritto di prelazione e riscatto di cui all'art. 732 C.C. italiano sussiste solo nel caso di alienazione, sia pure parziaria, di quota ereditaria, che implica, per la sua efficacia reale, l'ingresso di un estraneo nella comunione ereditaria, risultato che la norma intende impedire. Diversamente, nel caso di alienazione integrale o pro quota di uno o più beni specificamente determinati, quando si accerti che l'oggetto del contratto fu considerato come a sé stante e i contraenti non intesero sostituire il terzo al coerede, l'alienazione ha effetti puramente obbligatori, rimanendo subordinata alla condizione dell'assegnazione con la divisione del bene o della sua quota parte al coerede medesimo; e dunque in questo caso la vendita non può produrre il pregiudizio che l'art. 732 intende impedire e non vi sono i presupposti per il diritto di prelazione.

L'ambito di applicazione dell'art. 8, comma 12 della Legge n° 590/1965 è dunque quello del trasferimento a titolo oneroso di una quota di fondo rustico indiviso e in comunione ereditaria. In questo caso, il legislatore ha inteso dare priorità alla prelazione agraria, e dunque limitare l'autonomia del coerede-alienante, solo quando ricorrano i presupposti di cui al comma 12 oltre che in presenza di famiglia coltivatrice). E ciò perché la limitazione all'autonomia negoziale del coerede può giustificarsi solo con riguardo al rapporto tra coerede e terzo estraneo alla comunione ereditaria, risultando invece priva di giustificazione se applicata all'interno della comunione ereditaria. Dunque, il coerede coltivatore diretto non sarà, in generale, preferito agli altri coeredi: il trasferimento a titolo oneroso di una quota indivisa di fondo rustico in comunione ereditaria non comporta un diritto di prelazione

agraria a favore dei comproprietari del fondo ove non risulti che essi siano oltre che coeredi anche coltivatori diretti del fondo; e d'altra parte il diritto di prelazione ereditaria, di cui all'art. 732 C.C. italiano, prevarrà sulla prelazione agraria del coltivatore insediato solo se il coerede sia anche coltivatore diretto. La presenza di un coltivatore insediato sul fondo, viceversa, determinerà la prevalenza della prelazione agraria su quella ereditaria negli altri casi.

## **VII. Individuazione e comparazione dei fini: alla ricerca di criteri di bilanciamento** [arriba]

Il chiarimento - che si auspica sia definitivo- sul rapporto tra prelazione ereditaria e prelazione agraria è frutto di una attenta considerazione delle finalità dell'istituto, nei due casi in cui è utilizzato dal legislatore.

E invero, "l'esegesi delle norme che disciplinano il diritto di prelazione e di riscatto esige...un costante bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti" (Cass. 5-952/2016 citata). A questi valori, come implicati nelle finalità di volta in volta perseguite, occorre allora fare riferimento tutte le volte in cui si profili un conflitto non risolto dalla legge.

Il fondamento della prelazione agraria di cui all'art. 8 della Legge n° 590/1965, continua la Corte, "si rinviene nell'intento del legislatore di favorire la riunione nella medesima persona della condizione di proprietario del fondo e di coltivatore dello stesso, nonché di agevolare la formazione e lo sviluppo della proprietà contadina, attraverso un accorpamento di fondi idoneo a migliorarne la redditività". Per questo la legge non riconosce un diritto di prelazione nell'acquisto di fondi rustici in genere ai coltivatori diretti, ma unicamente a quei coltivatori diretti che si trovino in un particolare rapporto con il fondo in vendita. L'intento del legislatore è altresì quello di favorire l'ampliamento delle imprese coltivatrici finitime, ma la prelazione del confinante deve cedere rispetto all'esigenza della stabilità nel fondo di coltivatori ivi insediati.

Le finalità, così come efficacemente riassunte, soccorrono nella soluzione dei molteplici problemi applicativi della disciplina in oggetto. Come ha ripetutamente chiarito la giurisprudenza della nostra Corte di Cassazione, ai fini dell'ammissibilità del diritto di prelazione non è rilevante la dimensione del fondo in sé



considerata, essendo necessaria e sufficiente l'esistenza di un fondo rustico destinato e suscettibile di una attività di natura agraria, purché ovviamente il fondo non sia di dimensioni tanto esigue da escludere ogni possibilità di coltivazione o non ne sia stata accertata l'irreversibile perdita dell'attitudine alla coltivazione agraria in conseguenza della trasformazione del suolo coltivabile. Da qui, ad esempio, i limiti all'ammissibilità di una prelazione parziale, esercitabile solo ove le porzioni in cui sia stato diviso il fondo siano distinte ed autonome sia sotto il profilo giuridico, sia sotto l'aspetto economico, sempre che lo scorporo non pregiudichi notevolmente la possibilità di coltivazione del fondo unitariamente considerato (Cass. 13 luglio 2018, n° 18.522)

Sulla base di questi principi è possibile provare a risolvere il problema del concorso/conflitto nelle due fattispecie recenti sopra considerate.

La formulazione dell'art. 1, comma 119 della Legge n° 205/2017, che esplicitamente rimanda alla prelazione di cui all'art. 8 Legge n° 590/1965, ha il merito di avere chiarito che il giovane imprenditore che sia parte del contratto di affiancamento è titolare di un diritto di prelazione agraria e, nella specie, dello stesso diritto di prelazione agraria attribuito al coltivatore insediato sul fondo. In presenza del quale va escluso un diritto di prelazione di coltivatori confinanti. Ma ha il limite di avere omissso ogni indicazione circa i criteri che dovrebbero regolare il concorso/conflitto tra questo nuovo soggetto e gli altri aventi titolo insediati sul fondo, indicati nella norma originaria. Si tratta verosimilmente di un difetto di coordinamento normativo; ed infatti il legislatore, sia in sede di disciplina della prelazione di cui all'art. 8 Legge n° 590/1965, sia in occasione della introduzione della prelazione del proprietario coltivatore confinante, non ha mai mancato di regolare le ipotesi di concorso/conflitto. Così stabilendo, come abbiamo appena visto, quando la prelazione agraria ceda di fronte alla prelazione ereditaria; ed ancora, i limiti all'esercizio della prelazione del confinante.

Il silenzio della legge, nel caso più recente, non impedisce tuttavia all'interprete di sciogliere il dubbio applicativo. Ho già osservato come poco convincente si rivelerebbe il riferimento al comma 9 dell'art. 8 Legge n° 590/1965, che impone l'esercizio congiunto della prelazione agraria tra più coltivatori insediati aventi diritto. E ciò, come

ho già detto, perché il giovane imprenditore affiancato ha nei confronti del fondo una posizione (giuridica ed economica) diversa. Si tratta allora di stabilire se, nel conflitto tra imprenditore affiancato e coltivatori insediati, debba prevalere il primo o vadano preferiti i secondi. Dunque, se il fine del ricambio generazionale che giustifica la prelazione del giovane affiancato debba prevalere o soccombere rispetto a quello della continuità della conduzione diretta del fondo e del ricongiungimento tra coltivatore e proprietario.

Per quanto più coerente con le prospettive attuali di una agricoltura efficiente e di una conduzione aziendale affidata a imprenditori giovani e competenti, la prevalenza della prelazione del giovane affiancato non sembra godere di una tutela forte e comunque prioritaria, nel quadro costituzionale, rispetto al favore verso la proprietà diretto-coltivatrice, diretta destinataria di garanzia e tutela costituzionale, ai sensi dell'art. 47 (oltre che 44) Cost. italiana. L'intero regime della prelazione agraria, d'altra parte, appare ispirato al principio della preferenza verso la prelazione agraria del coltivatore insediato, in coerenza con l'obiettivo prioritario della formazione di proprietà diretto-coltivatrici per il tramite del ricongiungimento della posizione di coltivatore con quella di proprietario del fondo. Deve concludersi dunque che anche il dettato della norma di recente introduzione, tanto più in presenza di un rinvio diretto all'art. 8 Legge n° 590/1965, vada ricondotto al quadro generale delineato proprio dall'art. 8 ora citato: nel quale la prelazione agraria del coltivatore insediato si profila come destinata a prevalere sulle altre.

A una conclusione diversa può giungersi con riguardo alla prelazione del giovane imprenditore agricolo in caso di vendita di fondi pubblici sdemanializzati. Si è sottolineato come, in questo caso, non sia ritracciabile un rapporto di "specialità" tra questa nuova ipotesi di prelazione e quella di cui all'art. 8 Legge n° 590/1965[5], evocata invece dalla lettera della legge nel caso della prelazione del giovane affiancato.

In realtà, come si è già rilevato, la natura pubblicistica del rapporto di coltivatori diretti eventualmente insediati nel fondo in vendita (prima demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile dell'ente pubblico) deve portare ad escludere che essi possano essere assimilati ai coltivatori di cui al comma 1 dell'art. 8 della Legge n° 590/1965. Riconoscere ad essi la titolarità del diritto di prelazione agraria di cui a tale norma

contravverrebbe con il principio di stretta interpretazione delle norme in tema di prelazione e riscatto, norme che, come ribadisce la Suprema Corte, prevedono un numero chiuso di ipotesi e non consentono estensioni al di fuori di quelle tassativamente previste. Dunque, come accennato, la prelazione del giovane imprenditore in questa fattispecie potrebbe porsi in concorso/conflitto solo con quella di eventuali confinanti.

Va tuttavia osservato al riguardo che la prelazione del confinante si giustifica ed ha come obiettivo il migliore accorpamento tra fondi confinanti onde realizzare, a seguito dell'accorpamento, una unità aziendale più efficiente e stabile. Obiettivo che presuppone, a mio avviso, l'esistenza attuale di una unità produttiva organizzata nel fondo in vendita. Nel caso di specie, pur senza escludere che la vocazione agricola del bene pubblico abbia già dato luogo alla concessione in godimento del bene con l'insediamento di una azienda agricola, il mutamento di natura del bene (sdemanializzazione) e successiva vendita appaiono disposti dal legislatore all'evidente scopo di immettere a pieno titolo nel circuito dell'economia agraria le terre in questione; l'acquisto da parte di imprenditori professionali appare condizione indispensabile e adeguata alla costituzione di una efficiente unità aziendale. In questa prospettiva è possibile concludere dunque, alla stregua del dato letterale ma altresì dell'elemento teleologico e dell'intero quadro normativo, che questo diritto di prelazione sia destinato a prevalere, escludendo il concorso con altri.

#### **Notas** [arriba]

*\* Master Degree in Law. Professore Università degli Studi di Palermo (Italy).*

[1] Quando menziona i 'coltivatori diretti' la legge intende riferirsi a imprenditori che organizzano l'attività di impresa con impiego di forza lavoro propria e della propria famiglia. Tuttavia le definizioni variano all'interno delle singole leggi. Così, nel caso della disciplina dell'affitto agrario di cui alla Legge n° 203/1982, occorre fare riferimento alla nozione di cui all'art. 6 della legge, secondo cui è coltivatore diretto chi mette a disposizione delle normali necessità di

conduzione del fondo almeno per un terzo della forza lavorativa propria e della propria famiglia. La figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale è stata rivista e sostituita con la nuova nozione di imprenditore agricolo professionale, cioè colui che dedica all'attività agricola almeno il 50% del proprio tempo di lavoro e ne ricava almeno il 50% del proprio reddito globale da lavoro (art. 1 D.lgs. 29 marzo 2004 n° 99).

[2] Ai fini di cui alla prelazione agraria la nozione di coltivatore diretto è fornita dall'art.31 della Legge n° 590/1965, secondo cui sono considerati coltivatori diretti coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi e all'allevamento e al governo del bestiame, sempre che la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame.

[3] Vedi la nozione riportata alla nota 2.

[4] Vedi, in generale, PISCIOTTA, G. Conflitto o concorso fra prelazioni, in Riv. Dir.alimentare, 2018.

[5] Ibid.